

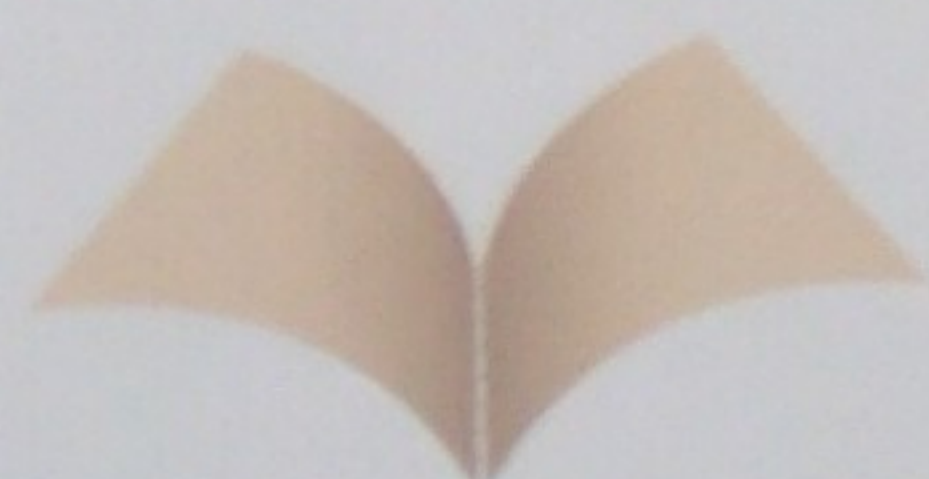
DICCIONARIO DE CIENCIA POLÍTICA

MARÍA INÉS PICAZO

VIOLETA MONTERO

JEANNE SIMON

Editoras



Sello Editorial
Universidad de Concepción

Origen del concepto

La Autonomía Política (A.P.) se configura como un concepto complejo, cuya aplicación exige un importante reconocimiento y desarrollo institucional y no está exenta de limitaciones, que otorga nuevos perfiles al conflicto político de base territorial y cuya implantación puede incorporar aspectos positivos pero también mejorables.

La Autonomía Política constituye una fórmula compleja de estructuración interna del poder político dentro de un Estado, enriqueciendo las conceptualizaciones tradicionales del Derecho Político en torno a los Estados unitarios, federales y confederales. Su aplicación se produce preferentemente en Estados unitarios, que buscan de manera dinámica conjugar un régimen interno de reparto del poder político entre unidades o corporaciones de carácter territorial, sin menoscabo del principio de unidad nacional, aunque también puede apreciarse en algunas regiones o territorios autónomos insertos en Estados federados. La implantación de la A.P. tiene un alcance superior respecto de la aplicación de otros principios de organización y funcionamiento, tales como la descentralización, desconcentración, delegación, jerarquía, eficacia, eficiencia, racionalización y coordinación, los cuales pueden darse con carácter simultáneo a aquélla, pero en el buen entendido de que la A.P. incorpora unas repercusiones sistémicas y estructurales para el funcionamiento del sistema político que no forzosamente introducen dichos principios (salvo el caso excepcional de la descentralización política).

Se trata de un concepto con fuerte influencia en nuestros días y grandes dosis de adaptación a áreas geográficas y culturas diversas. En efecto, si bien su aplicación dentro del Estado se concreta después de la Segunda Guerra Mundial, mediante la institucionalización del Estado regional italiano para dar cabida y reconocimiento a su larga tradición de autonomía en ciudades y regiones, en los últimos años encontramos manifestaciones relevantes del principio de A.P. en países tan política, social y culturalmente distintos como España, Italia, Reino Unido, Portugal, Bolivia, China, Nicaragua, Perú, Tanzania y Serbia.

La A.P., que implica la capacidad de dictar leyes y decidir y desarrollar políticas propias, consta de un reconocimiento y protección institucional alto, pues forma parte de los documentos más importantes en que se expresa la legitimidad de origen del Estado, tales como su Constitución política y el bloque de constitucionalidad.

También exige la A.P. un desarrollo institucional particular, que partiendo de los principios esenciales fijados en la Constitución, se concreta en sus normas propias de autogobierno (Estatutos), las instituciones de autogobierno y administración, el reparto de funciones de acuerdo con los principios que inspiran el Estado, la capacidad de darse normas propias en ámbitos materiales concretos distintas de las que rigen para el Estado u otros territorios autónomos y una cierta gestión separada de la política fiscal.

Las instituciones de autogobierno y administración propias de la A.P. son muy similares a las que gozan los Estados, incorporando un Poder Ejecutivo o gobierno, un Poder Legislativo o Parlamento, y un Poder Judicial con un variable grado de desarrollo y posibilidades de actuación.

Limitaciones y nueva visión del conflicto

Naturalmente, aunque la A.P. supone grandes capacidades de actuación, no implica el ejercicio de una soberanía plena y total, sino limitada. Por una parte, a pesar de su reconocimiento constitucional debe

diferenciarse entre el poder constituyente y los poderes autónomos constituidos, cuya actuación nunca podrá rebasar los límites y competencias establecidos por aquél, sabiendo que, con carácter general, los diversos actores institucionales implicados deberán respetar algunos principios básicos, tales como la unidad, autonomía y la solidaridad, buscando así el equilibrio entre la homogeneidad e integración del Estado y sus territorios (que no implica uniformidad) y la diversidad del "status" jurídico público de las entidades autónomas que lo conforman y de su capacidad de autogobierno. Y por otra parte, habida cuenta de que las competencias compartidas y concurrentes entre Estado y poderes autónomos, y entre estos entre sí, son amplias e intensas, y que incluso respecto del ejercicio de competencias exclusivas puede ser necesaria la negociación con los intereses institucionales afectados, la implantación de la A.P. debe generar un tejido organizativo e institucional que permita el encuentro, negociación y gestión conjunta entre poderes públicos, particularmente entre los ejecutivos.

Por otro lado, la A.P. da cobertura a la intervención de una diversidad de actores públicos en las políticas y la pluralidad de legitimidades con que lo hacen (por ejemplo, en desarrollo del autogobierno, con competencias exclusivas y obligatorias; o mediante competencias descentralizadas que incorporan tutela y posibilidad de reversión al Estado), lo que genera un escenario relacional muy complejo, en que, de acuerdo con la cultura política de cada Estado (más o menos inclusiva, separada o superpuesta), las pautas de relación tenderán hacia mayores dosis de negociación, cooperación y/o conflicto.

El conflicto es consustancial a los sistemas políticos dinámicos y también se produce en aquellos complejos o compuestos que cuentan con entidades con A.P.; lo importante no es tanto que exista en sí mismo, sino que el Estado cuente con elementos institucionales que permitan su tratamiento y eventual resolución, dando por descontado que siempre habrá posiciones diferentes en lo relativo a los límites del propio sistema y sus posibilidades de evolución, así como respecto del resultado de la gestión de las políticas públicas. En los primeros momentos de aplicación de la A.P. es remarcable la labor de la Corte o Tribunal Constitucional, definiendo los elementos institucionales

asociados a esta fórmula de organización del Estado, particularmente qué es la autonomía, el autogobierno, los tipos de competencias y conflictos, sus límites, los principios que rigen su funcionamiento, etc. Del mismo modo, es relevante generar una cultura de reconocimiento y gestión conjunta, compartida por las instituciones y administraciones de los distintos niveles de gobierno, de forma que al menos los derechos fundamentales de los ciudadanos, la política económica general y la corresponsabilidad constituyan un referente en el devenir y actuar de los diversos actores e intereses concernidos y una guía para superar las situaciones conflictivas.

El balance de la aplicación de la A.P. es desigual. Si bien son susceptibles de destacarse como elementos positivos que puede generar mayor identificación política por parte de los ciudadanos, acallar movimientos segregacionistas y que, por la mayor cercanía de los políticos con los ciudadanos y territorios, debería responder más adecuadamente a las necesidades locales, con mayor eficacia, comunicación, transparencia y conocimiento crítico de la realidad sobre la que se interviene; sin embargo, también pueden mencionarse aspectos disfuncionales, tales como la inequidad entre territorios, el posible fortalecimiento de élites locales "desleales" con el Estado, un potencial incremento del coste de la actuación pública y consiguiente endeudamiento, el establecimiento de barreras para la circulación de personas, mercancías y capitales, un inequitativo reconocimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos según el territorio concernido, y el cuestionamiento de la unidad de mercado, son citados recurrentemente tanto por la teoría politológica como por determinados círculos políticos nacionales.

Por todo ello, la A.P. en tanto fórmula compleja de estructuración interna del poder político dentro de un Estado no tiene un valor aplicativo universal, sino que debe utilizarse de manera contingente con las características específicas de cada Estado y su cultura política.